

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Frau Dr. Maria Lezzi
3003 Bern

Vorab per E-Mail an info@are.admin.ch

7. Juli 2011

Stellungnahme zum Raumkonzept Schweiz

Sehr geehrte Frau Lezzi

Mit Schreiben vom 21. Januar 2011 haben Sie economiesuisse zur Stellungnahme zum Raumkonzept Schweiz eingeladen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit der Meinungsäusserung und für die Gewährung der Fristerstreckung. economiesuisse lässt sich aus einer gesamtwirtschaftlichen Sicht vernehmen. Für die Beantwortung von branchen- oder regionen-spezifischen Fragen verweisen wir auf die separaten Eingaben unserer Mitglieder, die wir diesem Schreiben gerne beilegen.

1 Zusammenfassung

Das Raumkonzept muss überarbeitet und wesentliche Punkte müssen neu formuliert werden. Ökonomische und ökologische Interessen werden im Raumkonzept falsch gewichtet. Die Anliegen der Wirtschaft kommen entschieden zu kurz. Der (Natur-)Schutz wird überbetont. Insgesamt zeugt das Raumkonzept von einem Planungsdictat, das economiesuisse entschieden ablehnt. Der Staat muss sich auch in der Raumplanung auf das Notwendigste beschränken. Er darf einen planerischen Rahmen setzen, mehr nicht. Auf dirigistische Massnahmen ist zu verzichten. Am Raumkonzept begrüssen wir – und fordern gleichzeitig vehement – dass es eine Orientierungshilfe ohne rechtsverbindlichen Charakter bleibt. Wir sehen allerdings die Gefahr einer Gesetzes-schaffung durch die Hintertür, wenn unter Umgehung der demokratisch legitimierenden Prozesse, auf das Raumkonzept entweder in Gesetzen oder in der praktischen Anwendung verwiesen wird. Die Prüfung der Vorlage hat – nicht nur deshalb – nach den Kriterien zu erfolgen, die auch bei Gesetzesvorlagen zum Tragen kommen. Ein wichtiger Punkt ist, dass die Raumplanungshoheit ganz klar bei den Kantonen belassen werden muss.

2 Die Vorlage

Das Raumkonzept ist das Produkt einer fünfjährigen Zusammenarbeit von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden. Gemeinsam wollten die Vertreter aller drei Staatsebenen eine Vorstellung erhalten, über die weitere Entwicklung des Lebensraums Schweiz. Diese Vorstellung wird anhand von fünf Zielen dargelegt. Daraus werden gesamtschweizerische Strategien und auf einzelne Handlungsräume zugeschnittene strategische Stossrichtungen abgeleitet. Diese münden in Empfehlungen an die drei Staatsebenen.

Als neues Werkzeug für ein gemeinsames und Institutionen übergreifendes Handeln schlägt das Raumkonzept ein Denken und Planen in zwölf überregionalen Handlungsräumen vor. Dies mit der Begründung, dass die Menschen heute täglich zwischen Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Einkaufen Gemeinde-, Kantons- und sogar Ländergrenzen überschreiten.

Das Raumkonzept will gemäss Selbstdefinition kein neues Instrument der Raumplanung sein, sondern eine gemeinsame Orientierungs- und Entscheidungshilfe für raumwirksame Tätigkeiten. Es soll erreichen, dass zentrale Qualitäten der Schweiz, die sie für die Bevölkerung, für in- und ausländische Wirtschaftsakteure und für den Tourismus so attraktiv machen, erhalten bleiben und noch gestärkt werden. Das Raumkonzept schlägt folgende gesamtschweizerische Strategien vor:

- Die Entwicklung von Siedlungen soll künftig konsequent auf bereits mehrheitlich überbaute Gebiete gelenkt werden.
- Urbane Verdichtungsräume, ländliche Zentren und Ortskerne sollen, um die Wohn- und Lebensqualität zu erhöhen, so gestaltet werden, dass sie Freiräume wie Parks und Plätze enthalten.
- Als Voraussetzung für ein wirtschaftliches Verkehrssystem sollen die Siedlungen und das Verkehrsnetz besser aufeinander abgestimmt werden.
- Die optimale Auslastung der bestehenden Verkehrsinfrastruktur soll in der Planung künftig Vorrang vor dem Bau neuer Verkehrswege haben.
- Die Akteure in der Raumplanung seien aufzufordern, räumliche Rahmenbedingungen für die Energieeffizienz (zum Beispiel kurze Wege) und die Nutzung erneuerbarer Energien zu schaffen.
- Die noch unverbauten, Identität stiftenden Landschaften sollen in der Planung besser in Wert gesetzt werden, etwa als Räume für die (Nah-)Erholung, die Artenvielfalt und eine multifunktionale Landwirtschaft.
- Im globalen Wirtschaftswettbewerb soll die Schweiz auf ihren Polyzentrismus setzen, das heisst auf das Netz von Städten, ländlichen und touristischen Zentren sowie Bildungs-, Forschungs- und Kulturzentren. Diese sollen ihr jeweiliges Stärken-Profil schärfen und Synergien schaffen.

3 Grundsätzliche Bemerkungen

Anliegen der Wirtschaft verankern

Das Raumkonzept setzt seine Prioritäten falsch. Ökonomische Aspekte müssen in der Raumplanung genauso gewichtet werden, wie ökologische. Die Anliegen von Ökonomie und Ökologie müssen gegeneinander abgewogen und deren Ziele jeweils so weit wie möglich optimiert werden. Denn im Wettbewerb der Standorte muss die Schweiz nicht nur der Umwelt Sorge tragen, sondern auch den für den Wohlstand zentralen Wirtschaftswachstum gewährleisten. Die Interessen und Bedürfnisse der

Wirtschaft gehen im Raumkonzept jedoch völlig unter. Die Raumpolitik muss im Interesse eines innovativen Wirtschaftsstandorts Schweiz optimale Rahmenbedingungen für die Unternehmen schaffen. Dies gilt für alle Regionen, nicht nur für die städtischen. Unternehmen müssen sich auch räumlich flexibel entfalten können. Bauprojekte müssen nachfragegerecht, rasch und unkompliziert verwirklicht werden können. Diese Zusicherungen müssen explizit ins Raumkonzept aufgenommen werden.

Das Missverhältnis zwischen Ökonomie und Ökologie ist in fast in jedem Kapitel augenfällig. Das wäre zu vermeiden gewesen, wenn rechtzeitig eine sorgfältige Abwägung zwischen den Interessen und Bedürfnissen der verschiedenen Anspruchsgruppen vorgenommen worden wäre. Dazu hätte gehört, dass auch die Wirtschaft in die Ausarbeitung mit einbezogen worden wäre. Allein mit den regional durchgeführten Foren wurde dieser Notwendigkeit nicht entsprochen. Sie liessen keine vertiefende Auseinandersetzung mit den Unternehmen zu.

Staatliche Planung aufs Notwendigste beschränken – keine Vermischung von Kompetenzen

Neben diesem Ungleichgewicht der Interessen zeugt das Raumkonzept von einem Diktat staatlicher Planung. Dagegen wehren wir uns vehement. Der Staat und insbesondere der Bund muss sich – auch in der Raumplanung – auf das Notwendigste beschränken. Er darf einen raumplanerischen Rahmen setzen, mehr nicht. Weitergehende Entscheidungen und deren Umsetzung fallen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips in die Zuständigkeit der Kantone bzw. ihrer Gemeinden. Diese müssen ihre spezifischen Stärken und Besonderheiten selbst identifizieren. Nur sie können den Bedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft in den Regionen gut Rechnung tragen. Diese Kompetenzordnung muss eingehalten werden. Es geht nicht an, dass der Bund ohne gesetzliche Grundlage in kantonale Hoheiten eingreift. Schon gar nicht mit Hilfe des Raumkonzepts, welches keinen Rechtsetzungsprozess durchlaufen hat. Ein solches Vorgehen widerspricht rechtsstaatlichen Prinzipien. Wir fordern deshalb, die dirigistischen Massnahmen und quasi „zentralistisch verordneten“ Strategien aus dem Raumkonzept zu streichen bzw. so umzuformulieren, dass sie die Entwicklungen in den Regionen dem Markt und seinen Akteuren überlassen.

Gefahr der Bundesplanung durch die Hintertür

Das Raumkonzept darf weder zu einem weiteren Instrument der Raumplanung werden, noch Gesetzes-Charakter oder behördenverbindlichen Richtlinien-Charakter erlangen. Wir sehen allerdings die Gefahr einer Gesetzesschaffung durch die Hintertür, wenn unter Umgehung der demokratisch legitimierenden Prozesse, auf das Raumkonzept entweder in Gesetzen oder in der praktischen Anwendung verwiesen wird. Auch dürfen keine neuen administrativen Strukturen aufgebaut werden. Im Gegenteil: eine Entbürokratisierung der ganzen Raumplanung und ihrer Prozesse tut Not. Das Raumkonzept hat sich inhaltlich zu beschränken. Die Vermischung mit wesensfremden Zielsetzungen (z.B. mit Sozial- oder Integrationszielen) ist verfehlt. Ausserdem ist die Bezeichnung „Raumkonzept“ unglücklich gewählt und irreführend, weil es entgegen den „Konzepten“ gemäss Art. 13 Raumplanungsgesetz gerade keinen verbindlichen Charakter haben soll.

Unverbindliches Leitbild – mehr nicht

economiesuisse versteht das Raumkonzept als Initiative der drei Staatsebenen zur Erarbeitung einer gemeinsamen Haltung über die räumliche Entwicklung der Schweiz. Dass das Raumkonzept aufgrund der sich verändernden Lebens- und Mobilitätsverhältnisse der Bevölkerung vorschlägt, die Raumentwicklung an zwölf verschiedenen Handlungsräumen auszurichten, können wir akzeptieren. Ein über die politisch-administrativen Grenzen hinausschauendes, gemeinsames Leitbild kann für Bund, Kantone und Gemeinden sinnvoll und hilfreich sein. Wichtig ist jedoch, dass es bei einem unverbindlichen Leitbild bleibt. Dieses kann Grundsätze und Ideen skizzieren, den Entscheid, ob und wie diese umgesetzt werden sollen, haben – wie bereits erwähnt – jedoch die rechtlich zuständigen Behörden in den

Kantonen zu fällen. Das gilt auch für die im Raumkonzept vorgeschlagene Zusammenarbeit der drei Staatsebenen und die Koordination ihrer Handlungen. Diese muss freiwillig sein.

4 Sieben Fragen zum Raumkonzept

4.1 Ist das Raumkonzept ein geeigneter Orientierungsrahmen, um die zukünftigen Herausforderungen der Raumentwicklung gezielt und wirkungsvoll angehen zu können?

Als Orientierungsrahmen für die drei Staatsebenen kann das Raumkonzept Schweiz durchaus hilfreich sein. In dieser Form kann es aber auch eine unerwünschte Eigendynamik entwickeln. Dann beispielsweise, wenn in Streitfällen vor Behörden und Gerichten oder bei der Legiferierung auf diesen Rahmen zurückgegriffen wird. Das Raumkonzept muss aber rechtlich unverbindlich bleiben. Ausserdem muss die heutige Aufgabenteilung in der Raumplanung zwischen Bund und Kantonen gewahrt bleiben. In diesem Sinne kann das Raumkonzept die Herausforderungen der Raumentwicklung zwar aufzeigen, nicht jedoch deren Konflikte lösen. Allenfalls kann es für die Lösung von Konflikten Strategien vorschlagen. Gerade dazu schweigt jedoch das Raumkonzept.

4.2 Unterstützen Sie die fünf Ziele des Raumkonzepts? Fehlen zentrale Aspekte, die durch diese Ziele nicht abgedeckt sind?

Das Raumkonzept hat seine fünf Ziele abstrakt zusammengefasst. Sie sind so allgemein gehalten, dass sie nicht messbar sind und in dieser Form eher als Grundsätze bezeichnet werden sollten. Inhaltlich fehlen die Anliegen der Wirtschaft und der Schutzgedanke wird überbetont.

Zu einzelnen Punkten:

- „2.2 Die natürlichen Ressourcen schonen“
economiesuisse unterstützt den haushälterischen Umgang mit der knappen Ressource Boden. Die Siedlungsentwicklung nach innen, verdichtetes Bauen und die bessere Nutzung brachliegender oder ungenügend genutzter Flächen können dazu einen Beitrag leisten. Dafür müssen vielerorts die Bauvorschriften gelockert werden, was wir ausdrücklich begrüssen. Aus wirtschaftlicher Sicht ist es wichtig, dass sich die Unternehmen entwickeln können – auch in räumlicher Hinsicht. Diese Garantie ist ins Raumkonzept aufzunehmen.
- „2.3 Die Mobilität steuern“
Ein Verkehrssystem muss ökonomisch und nicht nur ökologisch nachhaltig sein. Letzteres wird im Raumkonzept jedoch überbetont. Auch in diesem Bereich sind ökonomische und ökologische Ziele aufeinander abzustimmen und möglichst zu optimieren. Weiter gilt es zu beachten, dass sich der künftige Ausbau des Verkehrssystems nicht nur nach dem Bedarf, sondern ganz zentral auch nach den vorhandenen Mitteln zu richten hat. Ausserdem erachten wir die Entkoppelung zwischen Verkehrs- und Wirtschaftsentwicklung als nicht realistisch.

4.3 Antworten die Strategien in Kapitel 3 auf die zentralen Herausforderungen der zukünftigen Raumentwicklung? Fehlen zentrale Aspekte, die durch den Entwurf nicht abgedeckt sind?

Zu einzelnen Punkten:

- „3.1 Zusammenarbeit und Partnerschaften pflegen“
Siehe dazu unsere Ausführungen unter „Staatliche Planung aufs Notwendigste beschränken“. Den Verzicht auf eine „überall-alles-Strategie“ begrüssen wir. Es ist wichtig, dass die Kantone und

Gemeinden ihre spezifischen Stärken und Besonderheiten selbst identifizieren und auch selbst entscheiden, wie sie damit umgehen. Bei diesen Entscheidungen sind die Interessen aller Anspruchsgruppen – vorab die ökonomischen – mit zu berücksichtigen. Solange die vorgeschlagene Zusammenarbeit zwischen funktionalen Räumen und über die Landesgrenze hinaus freiwillig bleibt, ist dagegen nichts einzuwenden. Wichtig ist, dass die Unternehmen in allen Regionen optimale Rahmenbedingungen erhalten. Auch wenn ein Denken und Handeln in funktionalen Räumen sinnvoll ist, darf keines Falls eine vierte zusätzliche Entscheidungsebene „funktionaler Raum“ geschaffen werden.

- „3.2 Mit einer polyzentrischen Raumentwicklung wettbewerbsfähig bleiben“
Zwar ist es richtig, die wirtschaftliche Bedeutung der Metropolitanräume und der Hauptstadtregion zu unterstreichen. Aber auch das Potenzial und die Bedeutung des ländlichen Raums und der Berggebiete für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz muss im Raumkonzept festgehalten werden.

Die strikte Beschränkung intensiver Tourismusnutzung auf touristische Zentren bzw. sanfter Nutzung auf ländliche Regionen lehnen wir ab. Sie entspricht nicht den realen Verhältnissen und verhindert die künftige wirtschaftliche Entwicklung von Tourismusregionen (zur Beantwortung von tourismusspezifischen Fragen verweisen wir auf die separate Eingabe von Hotelleriesuisse, die wir unterstützen).

- „3.3 Siedlungen nachhaltig weiterentwickeln“
Dieses Kapitel „trifft vor Dirigismus“. Dagegen wehren wir uns. Ausserdem lehnen wir bodenrechtliche Zwangsmassnahmen ab. Das verfassungsmässige Grundrecht der Eigentumsgarantie muss unbedingt gewahrt werden. Will man Siedlungen nachhaltig weiterentwickeln, sind Vorschriften, insbesondere Bauvorschriften zu lockern und Verfahren zu straffen. Zu weit geht das Raumkonzept, wenn es sozial, integrations-, sicherheits-, verkehrs- und umweltpolitische Aspekte für die qualitative Beurteilung von Ortschaften und Quartiere einbeziehen will. Gleiches gilt für das Postulat der „sozialen und funktionalen Durchmischung“. Ausserdem darf der öffentliche Verkehr gegenüber dem privaten nicht bevorzugt werden.
- „3.4 Vielfalt der Landschaften erhalten und daraus Nutzen ziehen“
economiesuisse anerkennt, dass eine intakte Natur für die Schweiz und die Schweizer Wirtschaft einen Standortvorteil darstellt. Wir unterstützen, dass gewisse Räume eines gesteigerten Schutzes bedürfen. Generell darf in der Raumplanung jedoch nicht der (Natur-)Schutzgedanke gegenüber dem Nutzungsgedanken isoliert in Vordergrund gerückt werden. Insbesondere bei der Beurteilung von Bauprojekten muss eine sorgfältige Abwägung aller betroffenen Interessen (Umwelt-, Natur-, Heimatschutz, Eigentumsrechte, Wirtschaftsfreiheit, Interesse von Investoren, etc.) vorgenommen werden.
- „3.5 Verkehrsinfrastruktur und Raumentwicklung aufeinander abstimmen“
Generell müssen sich Infrastruktur- und Raumentwicklung auf die wirtschaftliche Situation ausrichten und nicht umgekehrt. Deshalb lehnen wir den Vorschlag, die Siedlungsentwicklung vor allem auf jene Gebiete zu beschränken, die bereits gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen sind entschieden ab. Er führt einseitig zum Ausbau des öffentlichen Verkehrs und vergrössert allenfalls unkalkulierbar die Finanzierungslücken.

Die Absicht, beim Ausbau von Verkehrsinfrastrukturen die Verbindungen zwischen Siedlungszentren und dem periurbanen Umland nicht attraktiver werden zu lassen, um der Zersiedelung keinen Vorschub zu leisten, führt dazu, dass die Städte zum Wohnen noch attraktiver werden. Damit steigen die Immobilien- und Mietpreise. Will man der Zersiedelung entgegen wirken, muss man Alternativkonzepte zur Entschärfung der Wohnproblematik in den Städten vorlegen. Den Vorschlag, die ländlichen Zentren mit dem öffentlichen Verkehr an die nahe liegenden urbanen

Verdichtungsräume anzubinden, lehnen wir ab. Er fördert gerade die Zersiedlung, die man zu verhindern sucht.

— „3.6 Energieversorgung und Raumentwicklung aufeinander abstimmen“

Gerne verweisen wir an dieser Stelle auf die separate Eingabe des Verbandes Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE).

4.4 Antworten die Strategien in Kapitel 4 auf die zentralen Herausforderungen der verschiedenen Räume? Fehlen zentrale Aspekte, die durch den Entwurf nicht abgedeckt sind?

Kapitel 4 zeugt von Planungsgläubigkeit und Dirigismus. Es ist nicht am Raumkonzept, wirtschafts-politische Entscheide zu fällen und verbindliche Strategien zu entwickeln. Die strategischen Stossrichtungen sind verfehlt und müssen umformuliert werden. Siehe dazu oben unter „Staatliche Planung aufs Notwendigste beschränken“.

4.5 Unterstützen Sie die Empfehlungen im Kapitel 5 „Gemeinsam handeln“? Sind sie vollständig oder braucht es noch zusätzliche Empfehlungen?

economiesuisse lehnt eine gesetzliche Verankerung des Raumkonzeptes entschieden ab. Es ist den Kantonen bzw. Gemeinden zu überlassen, wie sie damit umgehen wollen. Siehe dazu oben unter „Unverbindliches Leitbild – mehr nicht“.

4.6 Bereitschaft von economiesuisse zur Umsetzung des Raumkonzeptes beizutragen – konkrete Massnahmen?

Wir hätten uns den Einbezug der Wirtschaft in der Ausarbeitungsphase des Raumkonzepts gewünscht. Im Rahmen des politischen Prozesses werden wir uns auch weiterhin zu raumrelevanten Themen äussern. Derzeit wirken wir in Arbeitsgruppen zur 2. Teilrevision des Raumplanungsgesetzes mit.

4.7 Haben Sie weitere Bemerkungen zum Raumkonzept?

Nein.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

Dr. Pascal Gentinetta
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Sandra Spieser
Wissenschaftliche Mitarbeiterin

– Beilagen erwähnt